

## Mercados mundiales de manufacturas, industrialización y política comercial de los países en desarrollo\*

### I. INTRODUCCION. LA ESPERANZA EN LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

Muchos países en desarrollo avanzaron sustancialmente en un proceso de sustitución de importaciones durante las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. No obstante, a principios de la década pasada comenzó a adquirirse conciencia de que el avance adicional en este proceso resultaba cada vez más difícil y costoso y que las primeras etapas del proceso no habían constituido una solución satisfactoria a los cuellos de botella en el sector externo de dichos países. En efecto, por la forma como se aplicaron las políticas de sustitución, se discriminó contra las exportaciones no tradicionales y se favorecieron especialmente actividades intensivas en insumos intermedios y bienes de capital importados.

De otro lado, la exportación de productos primarios continuaba enfrentada a problemas tradicionales de bajo crecimiento, precios deprimidos, deterioro de los términos de intercambio e inestabilidad en volúmenes y precios. Como las exportaciones mundiales de productos manufacturados presentaban, por el contrario, un gran dinamismo, mayor estabilidad y precios relativos cada vez mejores, algunos países en desarrollo comenzaron a centrar sus esperanzas de solución definitiva a los limitantes externos a su desarrollo, en la promoción de exportaciones manufacturadas.

Ante la desilusión creciente con la supuesta panacea de la ayuda externa y el éxito aparente de aquellos países en desarrollo que emprendieron con mayor vigor dicha política de promoción, se ha generalizado dicha esperanza y muchos expertos promueven activamente hoy en día la nueva fe en el "desarrollo jalado por las exportaciones". Por lo demás, después de las expectativas favorables generadas por el "boom" de precios de los productos básicos en 1973 y 1974 y por el éxito logrado por la OPEP, ha vuelto a renacer un jus-

\* Trabajo presentado en el seminario sobre Economía Internacional y Países en Desarrollo, organizado en mayo de 1978 por la Corporación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (CIEPLAN), y que ulteriormente será editado y publicado por CIEPLAN, con los restantes trabajos presentados a dicho seminario.

tificado escepticismo sobre las perspectivas de las exportaciones agropecuarias y de la viabilidad en el corto plazo de organizar acuerdos exitosos de productores, con los consumidores (basados en la indexación de los precios de referencia) o el PIPB propuesto por la UNCTAD<sup>1</sup>.

En consecuencia, conviene revisar la experiencia habida respecto de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, con el objeto de extraer las lecciones pertinentes para la política comercial de dichos países e identificar aspectos y problemas que ameriten esfuerzos prioritarios de investigación futura.

## II. REALIZACIONES Y PROBLEMAS

### A. Crecimiento.

Las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo han crecido en efecto más rápidamente que sus exportaciones de productos básicos y aun que las exportaciones de manufacturas de los países industrializados, en los últimos años. No obstante, su crecimiento ha estado excesivamente concentrado en unos pocos países (Cuadro 1). Tres de ellos (Taiwán, Hong-Kong y Singapur), que acaparan el 37% de las exportaciones totales de manufacturas de los países en desarrollo, son países insulares que albergan una proporción ínfima de la población mundial y con características económicas muy sui géneris en cuanto a densidad de población, localización y urbanización.

De otro lado, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo se han dirigido en una alta proporción a otros países en desarrollo, si bien casi exclusivamente a los de su misma área geográfica (Cuadro 2). En consecuencia, no ha sabido aprovecharse el rápido crecimiento de los mercados de países en desarrollo, situados en otras regiones, como tampoco se ha explotado a cabalidad la potencialidad de los mercados de los países socialistas<sup>2</sup>. Estos últimos hechos se relacionan con que el desarrollo de las líneas de transporte y comunicación ha seguido la dirección centro-periferia y con la creciente internalización del comercio mundial por parte de las TNC con sede en los países industrializados, como se verá luego.

La exportación de manufacturas de los países en desarrollo a los países industrializados podría haber crecido substancialmente más, de no haberse encontrado con un proteccionismo creciente y discriminatorio por parte de estos últimos (véase sección III). De hecho, algunos de los rubros en que se han concentrado las exportaciones

<sup>1</sup> Véase Singh [19], CEPAL [5.1], PERRY [17.2].

<sup>2</sup> Véase Perry [17.1].

Cuadro 1

## EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS POR PAISES DE ORIGEN

País	Composición (%)		Tasa de crecimiento (%)		75-76	Posición total exportaciones	Exportación de manufacturas % total	Crecimiento exportaciones totales
	1974	1975	71-74	71-75				
Hong-Kong	16.8	16.8	27	20	40.7	2	91.4	19.6
Taiwan	14.3	13.0	41	27	55.9	3	83.9	21.5
Corea	11.6	12.5	63	48	63.2	4	84.7	31.5
Yugoslavia	7.8	8.4	30	25	17.5	8	66.3	13.2
Singapur	7.1	6.7	58	40	30.9	5	39.9	6.5
Brasil	5.9	6.6	63	49	5.5	1	24.2	12.9
México	6.6	5.9	48	32	10.6	10	36.9	5.4
India	6.3	6.5	23	18		7	51.7	12.2
Argentina	2.9	2.3	54	30	33.9	9	24.4	-0.5
Pakistán	1.8	1.8	16	12	19.0	14	52.6	2.4
Malasia	1.7	2.0	64	53	11.6	6	29.3	11.8
Kuwait	1.7		68					
Egipto	1.2		22			13	26.3	-3.7
Tailandia	1.2	1.2	80	56	58.5			
Colombia	1.2	1.0	64	38	13.1	12	25.0	8.8
Turquía	1.0	1.0	60	42	45.3	11	22.0	13.1
Líbano	1.1		45					
Filipinas	0.7	0.8	44	37	55.2			
Irán	0.8	0.8	24	17	4.7			
Banglo	0.7	0.5	37	21	12.3			
Morocco	0.6		39		2.0			

Cuadro 2

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE PAISES EN DESARROLLO  
A OTROS PAISES EN DESARROLLO

Exportaciones a:		Medio Oriente	Asia	Africa	América Latina	Total
<i>de:</i>						
Medio Oriente	1974	876	122	207	57	1.262
	1975	1.014	155	222	59	1.460
Asia	1974	805	3.834	707	363	5.709
	1975	1.204	3.935	875	307	6.321
Africa	1974	54	103	411	37	605
	1975	66	69	322	21	478
América Latina	1974	24	74	58	2.511	2.667
	1975	48	65	138	2.379	2.630
Total	1974	1.759	4.133	1.383	2.968	10.243
	1975	2.332	4.224	1.557	2.776	10.889

FUENTE: Keesing [15.3].

de los países en desarrollo (v. gr., textiles y confecciones, productos de cuero y calzado, etc.), como bienes de consumo básico que son, sufren la ley de Engels al igual que la mayoría de los productos básicos y, por tanto, su crecimiento acelerado debe hacerse a expensas de la producción local en los países industrializados. Este hecho explica en parte la reacción proteccionista. Sin embargo, el mismo fenómeno se ha dado en otras gamas de productos (electrónicos, productos metálicos y de madera, etc.).

Asimismo, varios de los rubros en que potencialmente podría desarrollarse un flujo substancial de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, las correspondientes al procesamiento de productos básicos locales, se ha estrellado contra la estructura arancelaria escalonada de los países industrializados y el control de la tecnología y la comercialización por parte de las empresas transnacionales (véase III).

Debe observarse que las exportaciones de los países en desarrollo a los países industrializados afrontan las barreras indicadas, a pesar de la institución de los Sistemas Generales de Preferencias (SGP). En efecto, ante el hecho de que las estructuras arancelarias de los países industrializados discriminaban en su contra, los países en desarrollo comenzaron a demandar concesiones no recíprocas (UNCTAD I, 1964). Los países industrializados acogieron en principio esta solicitud en el seno mismo del GATT en 1966. Sin embargo, el desarrollo que le han dado a través de los SGP es muy limitado. En lugar de rebajas absolutas, permanentes y generalizadas, éstos contemplan

rebajas parciales, temporales, discrecionales, limitadas a productos no sensitivos para sus economías (lo cual en la práctica excluye las principales exportaciones de los países en desarrollo), y por cuotas que con frecuencia han resultado muy restrictivas.

Como ejemplo, los SGR cubren cerca del 9.5% de las importaciones totales de los EE.UU., Japón y la CEE<sup>3</sup> procedentes de los países en desarrollo, y el 22.4% de la parte de éstas que están sujetas a derechos aduaneros. El porcentaje de las exportaciones de manufacturas cubiertas es mayor. Así, por ejemplo, el SGR de la CEE cubre el 3% a 4% de las importaciones totales procedentes de América Latina, y el 30% de las manufacturadas. Pero los SGR excluyen típicamente rubros como textiles y confecciones y la mayoría de los productos agropecuarios procesados.

De otro lado, la mayoría de los productos dinámicos que no están excluidos, están sujetos a cuotas restrictivas. El Cuadro 3 compara las características de los varios sistemas. Son muchos los productos de exportación de América Latina que se han enfrentado ya con suspensión del régimen preferencial debido a las cuotas en los mercados de la CEE y el Japón<sup>4</sup>; de hecho, las cuotas individuales han resultado particularmente restrictivas, ante la elevada concentración de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Por esa causa principal, la utilización de las cuotas globales en el SGR de la CEE es apenas del orden del 62%<sup>5</sup> y se estima que de no existir ellas, las exportaciones de países en desarrollo a Japón beneficiados por el sistema habrían sido tres veces mayores en valor<sup>6</sup>.

Aun así, el efecto de los SGR no es insignificante. Las estimativas más recientes indican que las exportaciones totales de los países en desarrollo serían menores en unos 2 a 4 mil millones de dólares (aproximadamente en el 10% del valor de sus exportaciones de manufacturas) si no existieran<sup>7</sup>.

El SGR de los EE.UU., puesto en vigencia en 1976, puede ser menos restrictivo que el de la CEE y Japón<sup>8</sup> (ya en vigor desde 1971 y 1972, respectivamente) y de considerable interés para los países de América Latina. Su utilización, sin embargo, parece haberse visto entorpecida por procedimientos administrativos y los requisitos de origen<sup>9</sup>.

En adición a las restricciones señaladas, el efecto de los SGR del

<sup>3</sup> 5.4% para la CEE, 11.4% para el Japón y 17.9% para los EE.UU. CEPAL [5.2].

<sup>4</sup> Véase una enumeración en CEPAL [5.2].

<sup>5</sup> ITG [13.2].

<sup>6</sup> UNCTAD [23].

<sup>7</sup> BIRP [12.3], con base en cálculos actualizados de Baldwin y Murray [2] e Iqbal [14].

<sup>8</sup> CEPAL [5.1] y [5.2].

<sup>9</sup> Por ejemplo, en 1976 Colombia no se benefició de los márgenes en un 8% de sus exportaciones a EE.UU. que en principio tenían derecho a los beneficios del SGR (cifras de U. S. Department of Commerce).

## COMPARACION DE LOS ESQUEMAS DEL SISTEMA GENERALIZADO DE REFERENCIAS (SGP) DE LOS PRINCIPALES PAISES

	CEP <sup>a</sup>	Reino Unido <sup>b</sup>	Estados Unidos <sup>c</sup>	Japón	Países escandinavos	
Tarifa media apli- cada a la NMO <sup>e</sup>	9,8 - 9,9 (p.p.) - 9,1 (p.a.)	1. Productos no agropecuarios (Capítulo 25 a 99 de la NAB)			6,6 (p.p.) - 11,1 (p.a.)	
		7,2 (p.p.) - 10,7 (p.a.)				
Margen de pre- ferencia	Cero	Cero (con excepción de 5 productos)	Cero	Cero (con excepción de 48 productos cuya tarifa preferencial es 50% de la tarifa aplicada a la NMI)	Cero	
Tarifa media apli- cada a SGP	Cero	Cero	Cero	Menor que 6,6 (p.p.) 11,1 (p.a.) por los 48 productos a los que sólo se les reduce el 50%	Cero	
Margen medio de preferencias <sup>d</sup>	9,8 - 9,9 (p.p.) - 9,1 (p.a.)	7,2 (p.p.) - 10,7 (p.a.)				
<p>Cuota preferencial (límite has- ta el que se aplican las pre- ferencias) para el conjunto de países beneficiarios</p>	<p>Cuota básica (valor de las importaciones pro- venientes de los países beneficiarios, realizadas en el año base) más cuota suplementaria (5% del valor de las importaciones prove- nientes de los países no beneficiarios, reali- zadas en el penúltimo año)</p>	<p>No hay (en su lugar se prevé la aplicación de cláusulas de salva- guardia)</p>	<p>No hay (en su lugar se prevé la aplicación de cláusulas de salva- guardia)</p>	<p>Cuota básica (valor de las importaciones pro- venientes de los países beneficiarios, realizadas en el año base) más cuota suplementaria (10% del valor de las importaciones prove- nientes de los países no beneficiarios reali- zadas en el penúltimo año)</p>	<p>No hay (en su lugar se prevé la aplicación de cláusulas de salva- guardia)</p>	
<p>Cuota preferencial (límite has- ta el que se aplican las pre- ferencias para cada uno de los países beneficiarios)</p>	<p>50% de la cuota global para la mayoría de los productos; 20 a 30% de la cuota global para el resto</p>	<p>No hay</p>	<p>(50% de la importa- ción total 6 25 millo- nes de dólares; la me- nor de ambas)<sup>e</sup></p>	<p>50% de la cuota global</p>	<p>No hay</p>	
<p>Productos incluidos<sup>f</sup></p>	<p>Todos excepto 48 pro- ductos (además están excluidos varios pro- ductos textiles para la mayoría de los países en desarrollo)<sup>g</sup></p>	<p>Todos excepto productos</p>	<p>112</p>	<p>Habrà una lista posi- tiva (de esta lista estu- ran excluidos la mayo- ría de los productos textiles y otros produc- tos sensibles)</p>	<p>Todos, excepto 10 pro- ductos</p>	<p>Todos, excepto entre 25 y 62 productos (se- gún los países que otorgan las preferen- cias).</p>

FUENTE: CEPAL, Cuadernos No 7, La Coyuntura Internacional y el Sector Externo, Santiago, 1975.

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y JAPON. ALGUNOS INDICADORES RELACIONADOS  
 CON EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS  
 (Millones de dólares corrientes)

	CEE ampliada	Reino Unido	Estados Unidos	Japón
Importación total	116,524	21,728	45,476	18,881
Importación desde los países en desarrollo	19,821	4,886	12,401	6,754
Importación desde los países que tienen relaciones especiales				
Países asociados con la CEE -	2,239			
Países "asociables"	1,867			
Países en desarrollo pertenecientes a la Comunidad Británica		2,317		
Importación de productos sujetos a derechos aduaneros, provenientes de los países en desarrollo				
Productos agropecuarios	4,517	960	1,890	509
Productos no agropecuarios	1,515	638	6,537	3,437
Total	6,032	1,598	8,427	3,946
Importación de productos cubiertos por el GSP, provenientes de los países en desarrollo				
Productos agropecuarios	86	58	95	22
Productos no agropecuarios	992	423	1,110	749
Total	1,078	481	1,205	771
De este total:				
Importación desde los países que tienen relaciones especiales				
Países con la CEE	46			
Países "asociables"	36			
Países en desarrollo pertenecientes a la Comunidad Británica		367		
Importación desde América Latina				
Importación total	4,395	768	5,310	(1,400)
Importación de productos incluidos en el GSP	176	43	753	(53)
			(449)	

Japón, y especialmente de la CEE, para las exportaciones latinoamericanas, se encuentra limitado por ventajas que dichos países otorgan a terceros. En el caso de los mercados de manufacturas de la CEE, ellos están abiertos, sin arancel y sin limitaciones de cuotas, a las exportaciones de los 52 PED del África, el Caribe y el Pacífico firmantes a la Convención de Lomé, de 6 estados asociados de la cuenca del Mediterráneo (Chipre, Grecia, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía) y de otros 4 países de dicha cuenca, con quienes hay acuerdos especiales (Egipto, España, Israel y Líbano); y, por supuesto, a las procedentes de los otros países miembros de la CEE y de la AELC, con quienes se ha constituido una amplia zona de libre comercio. Vale decir, los países en desarrollo de América Latina (excepto los del Caribe) compiten en los mercados europeos con ventajas limitadas respecto de los EE.UU., Canadá y Japón, y en desventaja con respecto a casi todos los demás proveedores de dichos mercados. En el caso japonés, su SGP otorga certificado de origen a los insumos provenientes del Japón mismo, lo cual se convierte en una preferencia regional para los países de Asia Oriental que tienen amplios vínculos comerciales y de inversión con dicho país.

Finalmente, cabe observar que se da también una concentración importante de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los países industrializados en cuya área de influencia se hallan. Este hecho en parte responde a ventajas de transporte. En parte, sin embargo, se debe a las "preferencias regionales" mencionadas, la presencia predominante de TNC's del centro respectivo y otras razones de acendrado sabor neocolonial.

### B. *Inestabilidad y términos de intercambio*

Las exportaciones de manufacturas de los PED se han concentrado en productos muy concurridos por el lado de la oferta, y salvo algunos casos como textiles y confecciones, en los que la comercialización internacional está muy dominada por empresas transnacionales. Por lo tanto, se han observado problemas similares a los encontrados en productos básicos, en cuanto a la existencia de bajos márgenes de ganancia, inestabilidad de precios y tendencia a la baja en los precios relativos<sup>10</sup>. Así, entre 1970 y 1975, el deterioro mayor de los términos de intercambio de los países en desarrollo en comparación con los de los PI (al exceptuar las exportaciones de petróleo (véase cuadro 5) no se debió a una disminución general en los precios relativos de las exportaciones agropecuarias, los cuales aumentaron li-

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Keesing [15.2].

Cuadro 5

## EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES Y LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO DE LOS PAISES EN DESARROLLO Y LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

(Índice con valor 100 en 1970)

Año	Volumen		Valor unitario		Valor total		Tér. intercam.					
	PED	PI	PED	PI	PED	PI	PED	PI				
	Total	Excluyendo Petróleo	Total	Excluyendo Petróleo	Total	Excluyendo Petróleo	Total	Excluyendo Petróleo				
1950	56	23	94	74	53	17	111	89				
1955	43	50	32	102	95	84	44	48	27	109	89	
1960	52	62	44	94	88	86	49	55	38	103	98	96
1970	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1975	121	124	134	311	180	192	376	233	257	139	84	90
1976	137		149	330		192	452		286	145		89

FUENTE: IBRF [12.2].

geramente frente a los de manufacturas (cuadro 6), sino posiblemente en los de las manufacturas que exportan los países en desarrollo frente a las que exportan los países industrializados.

Más aun, en la recesión de 1975, los precios absolutos de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo disminuyeron, mientras los precios promedio de las exportaciones manufacturadas continuaron aumentando <sup>11</sup>.

De otro lado, buena parte de las exportaciones de manufacturas, especialmente de los países asiáticos y México, han consistido en el ensamblaje de productos importados (Cuadro 9). La contribución al valor agregado nacional y la Balanza de Pagos de estas exportaciones es baja. Como con frecuencia parte de este valor agregado se lo apropia la inversión extranjera, el efecto neto es aún menor y se reduce en gran parte a la remuneración al empleo directo. Aun cuando ésta pueda ser una utilización temporal adecuada de la mano de obra de países con grandes excedentes, difícilmente podría considerarse como respondiendo a las ventajas comparativas de la mayoría de los países en América Latina.

<sup>11</sup> *Ibid.*

## Cuadro 6

TENDENCIAS EN EL COMERCIO MUNDIAL  
(Promedios anuales de crecimiento)

	1960-1970	1970-1976
1. <i>Volumen</i>		
1.1 Exportaciones mundiales	7.8%	6.6%
1.2 Producción mundial	5.5%	4.3%
1.3 Índice de apertura (1.1 - 1.2)	2.3%	2.3%
1.a <i>Productos agropecuarios</i>		
1.a.1 Exportaciones mundiales	4.1%	3.1%
1.a.2 Producción mundial	2.4%	2.5%
1.a.3 Índice de apertura	1.7%	0.6%
1.b <i>Productos minerales</i>		
1.b.1 Exportaciones mundiales	7.1%	1.8%
1.b.2 Producción mundial	5.3%	2.9%
1.b.3 Índice de apertura	1.8	-1.1%
1.c <i>Productos manufacturados</i>		
1.c.1 Exportaciones mundiales	9.8%	8.0%
1.c.2 Producción mundial	6.7%	5.1%
1.c.3 Índice de apertura	3.1%	2.9%
2. <i>Valor unitario de las exportaciones mundiales</i>		
2.a Productos agropecuarios	0.8%	13.8%
2.b Productos minerales	1.9%	27.0%
2.c Productos manufacturados	1.6%	10.9%
3. <i>Valor de las exportaciones mundiales</i>		
3.a Productos agropecuarios	4.8%	17.3%
3.b Productos minerales	9.3%	29.4%
3.c Productos manufacturados	11.5%	19.8%

FUENTE: GATT [10].

III. RELACION DE LOS PROBLEMAS CON LAS POLITICAS DE LOS PAISES  
INDUSTRIALIZADOSA. *El procesamiento de productos básicos*

Debe observarse que la clase de manufacturas en que se especializan los países en desarrollo, así como su especialización en productos básicos, no es en cualquier caso simplemente el resultado de ventajas comparativas. La influencia de la política arancelaria y de la poli-

tica de transferencia de tecnología de los países industrializados es también muy determinante.

Los cuadros 7 y 8 indican que los países industrializados protegen arancelariamente su producción en mayor medida cuanto más avanzado es el grado de procesamiento de las materias primas. Así, en forma agregada, las manufacturas tienen una protección nominal (y especialmente una protección efectiva <sup>12</sup>) muy superior a la de los productos básicos. Tomando como ejemplo los productos agrícolas, se encuentra que la protección nominal a las materias primas oscila entre 0 y 5%, a las materias primas procesadas entre 3% y 8% y a los productos finales entre 6% y 13%. Lo mismo sucede en textiles y confecciones, donde la protección nominal promedio a las segun-

Cuadro 7

BARRERAS EN LOS MERCADOS DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS  
(para los 11 PI mayores)

	<i>Tasas arancelarias promedio</i>	<i>Barreras no arancelarias % sujeto a restricciones cuantitativas</i>	<i>Gravedad</i>
1. <i>Materias primas industriales</i> (minerales y agrícolas)	Muy bajas La mayoría libres	Poco frecuentes, excepto en combustibles	
1.1 Combustibles	0 a 4%	20% — 30%	No muy serias
1.2 Otros minerales	0 a 3%	8% — 10%	No muy serias
1.3 Materias primas agrícolas	0 a 2%	15% — 20%	Frecuentemente serias
2. <i>Alimentos procesados</i>			
2.1 Poco procesados	3 a 8%	Muy comunes	serias
2.2 Muy procesados	6 a 13%	Muy comunes	Serias
3. <i>Textiles y confecciones</i>	15 a 25%	70%	Muy serias y en aumento
4. <i>Otras manufacturas que exportan</i>	11 a 17%	1 a 2%	Poco serias, pero en aumento
5. Mayoría de productos industriales	7 a 10%	1 a 2%	Poco serias

FUENTE: IBRF [12.3].

<sup>12</sup> La protección efectiva a las manufacturas es aproximadamente el doble de la nominal.

## Cuadro 8

BARRERAS ARANCELARIAS EN PAISES INDUSTRIALIZADOS PARA  
ALGUNOS GRUPOS DE PRODUCTOS SEGUN SU  
PROCESAMIENTO

(Para los PI mayores)

<i>Productos</i>	<i>Tasas arancelarias promedio</i>
Mineral de hierro	0
Hierro en bruto	2.4
Láminas de hierro y acero	9.3
Cubiertos, etc.	18.8
Bauxita	0
Oxido de aluminio	3.9
Láminas de aluminio en bruto	5.4
Aluminio 'fui'	12.8
Caucho	0.1
Llantas de caucho	9.3
Calzado de caucho	16.5
Pieles y cueros	-9.6
Art. de viaje	13.1
Calzado	16.4
Madera en bruto	0
Madera aserrada, etc.	2.2
Sillas, etc.	11.5
Plywood	16.7
Algodón sin cardar ni peñar	1.1
Algodón cardado y peinado	5.2
Textiles de algodón	8.2
Tejidos de algodón	12.4
Ropa de hombre y niño	23.1
Ropa exterior, Knitted	26.9

FUENTE: IBBF [12,3].

das es del orden de 25% y llega hasta el 160% para algunos productos.

Asimismo, la protección que brinda el sistema actual de fletes responde al grado de procesamiento y no siempre a los costos reales de transporte<sup>13</sup>. Surge, entonces, la conveniencia de efectuar estudios de caso sobre la posibilidad o conveniencia de tomar acciones unilaterales compensatorias por parte de los PED (impuestos o restricciones a la exportación de los productos en su estado natural, subsidios a su procesamiento local), según las características de cada mercado en cuanto a control de su comercialización y/o tecnología por las TNC, el nivel de la protección efectiva en el centro, etc.

Asimismo, conviene estudiar la repercusión de los sistemas de negociación y fijación de fletes en las convenciones internacionales de transporte marítimo.

### B. *La internalización del comercio en las TNC*

De otro lado, la dificultad para los países en desarrollo para desarrollar etapas más avanzadas de procesamiento se deriva en parte de las restricciones a la transferencia de tecnología. Esto ocurre predominantemente en "paquete" a través de las empresas transnacionales, con lo cual los países en desarrollo se enfrentan con frecuencia al dilema de no avanzar en ciertos procesos o de permitir que el capital extranjero internalice buena parte de los beneficios potenciales del comercio<sup>14</sup>.

El fenómeno de internalización del comercio mundial a través de las empresas transnacionales (TNC) puede caracterizarse así:

- 1) Más del 25% de las exportaciones totales de los EE.UU. y del 20% de las de Inglaterra correspondían a fines de la década de los 60 a transacciones intracompañía de las TNC<sup>15</sup>.
- 2) En 1971 el valor de la producción total de las TNC *afuera de su país sede* era superior al valor de las exportaciones mundiales (330 v.s., 310 billones de dólares), y sus filiales en el extranjero respondían por cerca a un tercio del comercio mundial.
- 3) La producción de las TNC está más concentrada que el comercio internacional: más del 50% corresponde a transnacionales norteamericanas<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Finger [9,3].

<sup>14</sup> En otras ocasiones los contratos de transferencia de tecnología imponen restricciones comerciales y otros costos substanciales. Véase Valtos [26,1].

<sup>15</sup> Datos tomados de Shanfield et al. [18].

<sup>16</sup> Las exportaciones totales de EE.UU. en 1971 fueron inferiores a las de las filiales de sus TNC en el extranjero.

- 4) El gran aumento de las TNC en la década de los 60 ocurrió entre los países industrializados. En 1960 casi la mitad de la inversión extranjera de los EE.UU. estaba localizada en los países en desarrollo, en 1971 menos de una cuarta parte.

En efecto, la participación de las exportaciones de los países en desarrollo a los EE.UU., que se originan en empresas con más de un 51% de capital procedente de dicho país, ha caído de un 19% en 1967 a un 8% en 1975 (excluido el petróleo)<sup>17</sup>. Estos datos sugieren que los países en desarrollo están siendo excluidos del proceso de internalización del comercio por las TNC. No obstante, en parte reflejan las nuevas políticas de 'asociación' con mayoría de capital nacional aplicadas por los países en desarrollo. De hecho, el 50% de las exportaciones del tercer mundo (25% excluyendo petróleo) son intrafirma<sup>18</sup>. En lo que concierne a manufacturas, un porcentaje creciente de las exportaciones de los países en desarrollo constituyen tal tipo de transacciones, como parece demostrarlo el aumento de participación de los productos 'ensamblados', en ellas<sup>19</sup>. Dicho porcentaje varía mucho de país a país y resulta en general superior al 30% en el caso de los países latinoamericanos (Cuadro 9)<sup>20</sup>.

Cuadro 9

PARTICIPACION DE LAS TNC EN EXPORTACIONES  
DE MANUFACTURAS DE LOS PED

<i>País</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Año</i>	<i>Exportaciones de Manufacturas en 1972 Millones en dólares</i>
Hong-Kong	10%	1972	2.635
Taiwán	20	1971	2.489
Corea del Sur	15	1971	1.351
India	5	1970	1.320
Singapore	70	1970	893
Brasil	43	1969	740
México	25 - 30	1970	647
Argentina	30	1969	394
Pakistán	5 - 10	1972	380
Colombia	30	1970	172

FUENTE: Helleiner [11.5].

<sup>17</sup> Helleiner [11.1].

<sup>18</sup> Helleiner [11.3].

<sup>19</sup> Helleiner [11.1].

<sup>20</sup> Helleiner [11.5], Tabla 9, p. 36.

- 5) Las TNC en los países en desarrollo se concentran en sus áreas de influencia y controlan una mayor proporción de las exportaciones que del valor agregado de su industria manufacturera. Como ejemplo, en América Latina, entre 1966 y 1968, firmas norteamericanas controlaban el 10% del valor agregado y el 40% de las exportaciones en dicha industria <sup>21</sup>.

El crecimiento de las TNC en las últimas décadas corre parejo con el gran aumento del comercio de manufacturas entre los países industrializados. Inicialmente las TNC, en este ramo de actividad económica, buscaron explotar los mercados foráneos. Una vez que consolidaron su posición monopolista u oligopolística en ellos, en algunos 'productos o procesos' especiales, les resultó más rentable penetrar otros mercados con base en su especialización 'específica a la empresa' <sup>22</sup>. Así se desarrolló un gran comercio que poco tiene que ver con las ventajas comparativas de los países, sino que se basa en ventajas comparativas específicas de las TNC. Muchas de éstas se basaron en la explotación de desarrollos tecnológicos muy protegidos por las legislaciones nacionales y los acuerdos internacionales, mientras otros productores más eficientes pueden adquirirlos <sup>23</sup>. En efecto, las teorías convencionales de ventajas comparativas difícilmente permitían explicar el auge del comercio de manufacturas entre países con dotaciones similares de factores productivos. Otras teorías a las Lindner, no pueden explicar por qué el comercio de manufacturas Sur-Sur ha tenido un crecimiento tan débil <sup>24</sup>. De otro lado, la teoría del 'ciclo del producto', que también permitiría explicar el auge del comercio en manufacturas Norte-Norte, falla en cuanto el comercio Sur-Norte se efectúa cada día más en la especialización en procesos (Sección C., abajo) que en productos 'maduros'. Las teorías de las ventajas comparativas se reivindican parcialmente en el ámbito de los departamentos de planeación de las TNC <sup>25</sup>.

Además de las transacciones intrafirma, las TNC han desarrollado una amplia red de comercializadoras. Uno y otro fenómeno conllevan un dilema para los países en desarrollo exportadores de manufacturas, en varios sectores; o negocian con las TNC, cediendo parte de las ganancias de comercio, o trabajan por cuenta propia en un mercado cada vez más reducido y más incierto.

Debe observarse que la capacidad de las TNC para apropiarse del valor agregado nacional distinto a salarios, generado en las exporta-

<sup>21</sup> Vernon [27].

<sup>22</sup> Es más rentable penetrar otro mercado oligopolístico que perturbar el mercado oligopolístico en que la empresa ya se ha consolidado.

<sup>23</sup> Como lo sugiere la teoría del 'ciclo de los productos' de Vernon, R.

<sup>24</sup> Stewart, F. [20].

<sup>25</sup> Helleiner [11.1], [11.2].

ciones, es muy grande. La subestimación de exportaciones y la sobreestimación de importaciones, pagos por tecnología, administración, comercialización y servicios financieros, pueden obviar los impuestos y restricciones cambiarias del país anfitrión y hacer que su participación efectiva en las utilidades sea superior a su participación en el capital de las empresas. Aun en los casos en que las TNC se reducen a comercializar, administrar o prestar servicios tecnológicos, pueden extraer cuasirentas derivadas de sus posiciones oligopsonicas y oligopólicas, respectivamente.

A más de estos problemas centrales, que son comunes a la industrialización sustitutiva de importaciones, la internalización del comercio Sur-Norte en las TNC con frecuencia vuelve inefectivas las políticas comerciales de los países en desarrollo. La maximización de ganancias de las TNC no coincide con la maximización de las ganancias en sus sucursales o filiales y, por lo tanto, el efecto de las políticas de los países en desarrollo sobre sus acciones resulta por lo menos incierto.

La presencia de las TNC en el comercio se refuerza con los esquemas de liberación y proteccionismo. Como veremos abajo, las TNC constituyen 'lobbies' internos poderosos para conseguir rebajas arancelarias o evitar la proliferación de barreras no arancelarias en los productos cuya comercialización controlan.

Todo este tema proporciona una gran variedad de posibilidades de investigación: en qué tipos de productos manufacturados se da una amplia y creciente participación de las TNC, ya sea en forma directa o en simple comercialización; hasta qué punto las políticas de los PED fomentan o permiten que ellas se apropien innecesariamente de beneficios potenciales del comercio y de sus procesos de industrialización en general; por qué razón la participación de las TNC en las exportaciones de manufacturas de los países latinoamericanos parece especialmente alta, etc.

### C. *El ensamblaje de productos en los países en desarrollo*

Como ya se observó, la internalización del comercio por parte de las TNC ocurre cada día más en la forma de relocalización de partes del proceso de producción y, en particular, de procesos de ensamblaje. El Cuadro 10<sup>26</sup> indica que las exportaciones de los países en desarrollo a E.E.UU., Holanda y Alemania, resultantes de estos procesos, han crecido a tasas mucho más altas que las exportaciones respectivas de todas las manufacturas; y el Cuadro 11<sup>27</sup> indica que ocurren principalmente en los rubros más dinámicos del comercio mun-

<sup>26</sup> Finger [9.2], Tabla 1.

<sup>27</sup> Finger [9.2], Tabla 11.

## Cuadro 10

IMPORTACIONES BAJO PROVISIONES ESPECIALES PARA  
EL ENSAMBLAJE EN EL EXTERIOR

<i>País importador</i>	<i>Origen</i>	<i>Valor 1972 millones de dólares</i>	<i>Como % de las importaciones de manufacturas</i>	<i>Tasa de creci- miento anual 1966 - 1972</i>	<i>Prod. no-ensamblados tasa de crecimiento anual 1966-72</i>
Holanda	Exteriores a la Comu- nidad Económica Eu- ropea	101	3	28	8
	Europa Oriental	31	17	72	10
	Países no Europeos	16	2	39	2
Alemania Occidental	Exteriores a la Comu- nidad Económica Eu- ropea	451	4	19	11
	Europa Oriental	126	17	84	19
	Países en Desarrollo	156	10	36	11
	Yugoslavia	139	30	35	12
Estados Unidos	Totales	3.409	9	24	17
	Países Desarrollados	2.377	8	18	17
	Países en Desarrollo	1.032	22	60	12

FUENTE: Finger [9.2].

Cuadro 11

DISTRIBUCION INDUSTRIAL DE LAS IMPORTACIONES DE  
PRODUCTOS 'ENSAMBLAJES', 1972  
%

País importador Procedencia	Estados Unidos		Holanda		Alemania Totales
	Totales	Países en desarrollo	Totales	Europa Oriental	
Alimentos procesados y bebidas	—	—	1	—	1
Productos químicos, plásticos y de caucho	—	—	4	—	2
Textiles y Con- fecciones	8	8	41	95	49
Productos elec- trónicos	18	56	—	—	—
Maquinaria	27	13	29	—	29
Automotores (in- cluso aviones)	39	—	4	—	6
Instrumentos cientí- ficos y de precisión	1	2	5	—	2
Productos metálicos	9	11	9	—	3
Otras manufacturas	3	10	7	5	8

FUENTE: Finger [9.2].

dial: maquinaria y equipos mecánicos y eléctricos. De otra parte, estas exportaciones se encuentran aun más concentradas en unos pocos proveedores que las totales de manufacturas de los países en desarrollo. Por ejemplo, en el caso de los EE.UU., proceden en un 43% de México y un 49% de Taiwán, Hong-Kong, Corea del Sur y Singapur<sup>23</sup>.

Este desarrollo ha sido facilitado por las políticas comerciales tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo. En cuanto a los primeros, y siguiendo el ejemplo de los EE.UU., varios países industrializados han instituido ventajas arancelarias para las importaciones respectivas (principalmente Alemania, Holanda y Japón). Los EE.UU. tienen en vigencia dos esquemas especiales: el primero permite la entrada sin arancel de componentes fabricados en los EE.UU. e incorporados en artículos ensamblados en el extranjero sin perder su identidad (ítem 807.00); vale decir, en este caso el arancel se aplica sobre el valor del producto importado, menos el valor de dichos componentes. El segundo se limita a operaciones de

<sup>23</sup> Finger [9.2], p. 367. También Helleiner [11.1].

ensamblaje o procesamiento de productos metálicos que regresan para un procesamiento ulterior en los EE.UU. El arancel se aplica en este caso al valor agregado en dicha operación. Los esquemas instituidos por Alemania y Holanda son similares a este último, excepto que no se limitan a productos metálicos ni requieren un procesamiento local ulterior, con lo cual se aplican en forma significativa a la fabricación de productos finales como textiles —procedentes principalmente de Europa Oriental— (véase Cuadro 10). En cuanto a los PED, sus esquemas de promoción a las exportaciones han favorecido este tipo de procesos, con bajo valor agregado nacional distinto a salarios directos; el uso de zonas francas (México, Taiwán, Hong-Kong, Singapur, Corea) o la devolución de aranceles sobre los insumos importados, los subsidios proporcionales al valor bruto de la producción o las necesidades de capital de trabajo, etc. Ello sugiere otro tema prioritario de investigación, a saber, el de cuáles son los efectos y la conveniencia de instrumentos alternativos de promoción de las exportaciones.

#### *D. El proteccionismo en los países industrializados*

El Cuadro 7 indica que las barreras arancelarias y no arancelarias vigentes en los países industrializados efectivamente se concentran en los productos manufacturados que los países en desarrollo exportan más, en particular en textiles y confecciones<sup>29</sup>. En 1962, en el seno del GATT, y por presiones de los EE.UU., se suscribió un acuerdo temporal especial sobre textiles de algodón, con el supuesto objeto de liberalizar en forma 'ordenada' los mercados respectivos. Con el correr del tiempo el acuerdo y sus desarrollos bilaterales se fueron haciendo más restrictivos, especialmente a partir de 1973 con la introducción de cuotas; con mayor cobertura; al incorporar textiles sintéticos y confecciones; y más permanentes. El año pasado se renegotió la quinta renovación del Acuerdo Multilateral, bajo presiones cada vez más proteccionistas de los países industrializados. Se estima que a mediano plazo el desmantelamiento de las restricciones actuales en textiles y confecciones tendría un efecto mayor sobre las exportaciones de los países en desarrollo, que la liberalización del comercio en todas las demás manufacturas y aun en todos los productos agrícolas<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Esta característica de las estructuras arancelarias de los países industrializados ha sido estudiada por varios autores desde hace algún tiempo. Véase Johnson, Balassa [1]. En particular, las excepciones a las rebajas arancelarias acordadas en la ronda Kennedy se centraron en productos intensivos en el uso de mano de obra calificada. Véase los estudios citados al respecto por Helleiner, [11.1], 1977.

<sup>30</sup> Cline [6] e IBRF [12.1] y [12.3].

La alta protección de los países industrializados a su producción nacional o regional (en el caso de la CEE), de productos básicos, se ha explicado por razones de 'seguridad nacional' y de distribución de ingresos a favor de los agricultores. El proteccionismo creciente a industrias como las de textiles y confecciones, se ha justificado sobre la base de que sus productos son también de consumo básico y grandes generadores de empleo. Sin embargo, no parece ser que el proteccionismo de los países industrializados frente a los países en desarrollo se explique simplemente porque los países en desarrollo se hayan especializado en productos muy 'sensitivos' a su economía. En cuanto al argumento del empleo, un estudio reciente muestra que entre 1962 y 1975 los empleos directos desplazados en Alemania por el incremento de importaciones procedentes de los países en desarrollo fueron 9 veces menos que los desplazados por el aumento de importaciones procedentes de otros países industrializados y 50 veces menos que los desplazados por el cambio tecnológico<sup>31</sup>. Un estudio similar calcula que entre 1964 y 1971 el aumento de importaciones procedentes de países en desarrollo puede responsabilizarse apenas por el 0,4% del 'turnover' anual en la industria manufacturera de los EE.UU. Asimismo, la Brookings Institution en una investigación para el Departamento de Trabajo de los EE.UU., concluye que la liberación propuesta en las rondas de Tokio apenas desplazaría 1 millón de trabajadores en 10 años (100.000 anuales), en todos los países industrializados, cuando la fuerza de trabajo en su industria manufacturera supera los 65 millones y en el total de su economía los 300 millones. Además, la liberación generaría al menos 600.000 nuevos empleos en producción para exportación adicional en el mismo período, a lo cual habría que sumarle un incremento del mismo orden de magnitud por el aumento global en su ingreso nacional que cabría esperar como consecuencia de la mayor apertura al comercio internacional, de modo que el efecto neto total sobre el empleo podría ser positivo<sup>32</sup>. Ante esta evidencia se argumenta que las exportaciones de los países en desarrollo desplazan a los trabajadores menos calificados y afectan las industrias localizadas en las áreas más deprimidas. Resulta curioso que esta preocupación social no surgiera ante el formidable impacto del cambio tecnológico y el comercio entre los países industrializados sobre este tipo de trabajadores e industrias en décadas pasadas.

De hecho, la proliferación de barreras no arancelarias en los países industrializados no ha afectado por igual a las exportaciones de los países en desarrollo y de los otros países industrializados, aun en los mismos productos. En el caso de los acuerdos textileros las

<sup>31</sup> Wolter, F [25].

<sup>32</sup> Cline et al, [6].

restricciones impuestas son discriminatorias contra los países en desarrollo, pues no afectan a otros países industrializados, excepto al Japón. Asimismo, a medida que algunos países en desarrollo han comenzado a tener éxito en exportaciones de productos de madera y cuero, en componentes electrónicos u otros, han comenzado a aparecer restricciones que antes no existían para el comercio con otros países industrializados. Muchos países europeos han utilizado indebidamente las cláusulas de salvaguardia y de 'daño' al mercado doméstico prevista por el GATT, frente a exportaciones de los países en desarrollo, pero la utilización de cláusulas similares en el seno de la CEE ha sido casi nulo <sup>23</sup>.

Debe concluirse, por lo tanto, que en el creciente proceso proteccionista de los países industrializados frente a los países en desarrollo, juegan en forma importante otros factores: la falta de poder de retaliación de los países en desarrollo y la menor internacionalización de su capital industrial. En efecto, como se ha observado ya, la inversión extranjera norteamericana se ha concentrado en la última década y media en la industria de otros PL y, por tanto, la viabilidad de movilizar 'lobbys' internos en los PL a favor de la liberalización del comercio y en contra de los grupos que defienden la protección entre ellos es grande. No así con respecto a las exportaciones que provienen de los PED, exceptuando aquellas producidas o transadas por las TNC <sup>24</sup>.

El caso de los derechos compensatorios aplicados por los EE.UU. sienta un precedente bastante grave. Si bien este instrumento de retaliación existía, el presidente de los EE.UU. había hecho poco uso de él. No obstante, a partir de la expedición de la Ley del Comercio 1974, que le obliga a pronunciarse en un plazo definido, han aumentado tanto las demandas como las decisiones favorables. Hasta septiembre de 1977 se habían iniciado 63 casos, 22 contra los productos procedentes de los países en desarrollo <sup>25</sup>. Como estos últimos, debido a las múltiples distorsiones en sus economías y por tener niveles arancelarios más altos, se han visto obligados a utilizar más y mayores subsidios a la exportación, han sufrido, en consecuencia, una mayor proporción de fallos en contra y con mayor nivel de las tasas compensatorias <sup>26</sup>.

Parece, por tanto, crucial efectuar estudios que anticipen la aparición de estos brotes proteccionistas en otros productos manufacturados y que sirvan de base a las autoridades nacionales para movi-

<sup>23</sup> Respecto de esta discriminación, véase, por ejemplo, Tinbergen [22].

<sup>24</sup> Véase una discusión sobre la economía política del proteccionismo en Schonfield [18] y Helleiner [11.4].

<sup>25</sup> Datos tomados de Trade Actions Monitoring System, Executive Office of the President. Sept. 1977.

<sup>26</sup> *Ibid.*

lizar 'lobbies' internos compensatorios en el país respectivo o a prepararse a tomar acciones específicas de represalia. Este tipo de estudios, sin embargo, parecería ser más apropiado para entidades como CEPAL o para las oficinas de comercio exterior de los países latinoamericanos, que para centros privados de investigación. Asimismo, resultará crucial la aplicación de ayudas de reconversión en los países que disminuyan la presión proteccionista interna, y que no degeneren en sistemas adicionales de protección como ha ocurrido en algunos casos.

#### IV. LAS POLITICAS DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS Y EL ORDEN ECONOMICO VIGENTE

##### A. *El proteccionismo discriminatorio de los países industrializados y el GATT*

Las negociaciones en el GATT han ocurrido básicamente entre quienes se hacen concesiones recíprocas, lo cual virtualmente ha excluido a los países en desarrollo. En esas condiciones no es extraño que las menores rebajas hayan ocurrido en productos en los cuales éstos son muy competitivos, ni que se haya mantenido una estructura arancelaria en los países industrializados que desestimula el procesamiento de materias primas en los países en desarrollo.

En segundo término, el GATT no define con precisión las condiciones en que pueden aplicarse las salvaguardias y otras excepciones, ni tiene mecanismos de sanción a la violación de sus normas distintos de la capacidad de retaliación de los países afectados<sup>37</sup>. En países como EE.UU. el Congreso no ha ratificado el Acuerdo, con lo cual se da el caso que establecen leyes, como la del Comercio de 1974, claramente violatorias de su texto. En el seno mismo del GATT se suscribió el Acuerdo textilero que contradice muchos de sus principios: es discriminatorio, contiene restricciones cuantitativas permanentes, permite crear nuevas barreras sin demostrar la realidad o la amenaza de 'daño grave' a la producción nacional y ni siquiera autoriza a retaliar.

En síntesis, en las negociaciones y en su cumplimiento ha primado la ley del más fuerte y, por tanto, no resulta extraño que el orden comercial vigente haya discriminado en contra de los países en desarrollo, pese al contenido declarativo de los acuerdos.

<sup>37</sup> Véase Hugo Palacios, *El Nuevo Orden Jurídico Internacional*, Seminario sobre el Nuevo Orden Internacional, Bogotá, octubre de 1977.

### B. *La transferencia de tecnología*

El orden económico vigente se ha caracterizado por la inexistencia de un mercado libre de tecnología en muchos campos e incluso por la presencia de restricciones amparadas en la Convención de París sobre Marcas y Patentes (v. gr., en el sector farmacéutico). Por demás, los gobiernos de los países industrializados han promovido la inversión extranjera a tiempo que han dificultado en la práctica el acceso a sus mercados internos de capitales, y no se han preocupado por crear un mercado internacional de capitales de largo plazo de *libre* acceso para los PED. Fueron precisamente los desajustes en el orden monetario los que generaron un mercado libre incipiente: el de eurodólares. Por tanto, los países en desarrollo han tenido que recurrir en el pasado o bien a la llamada 'ayuda externa', con todas sus condicionantes, o bien al 'paquete' capital y tecnología en la forma de inversión extranjera.

Este problema no parecería tener que ver con el orden vigente, si no fuera por el hecho de que los mercados son criaturas políticas. Como señala Carlos Díaz<sup>38</sup>, ellos no nacen espontánea ni inevitablemente de las necesidades económicas. Qué mercados se permite operar y cuáles no y en qué condiciones, constituye una decisión o un acuerdo político, tácito o expreso. La no liberalización del mercado de capitales y las transferencias tecnológicas, y el apoyo a su flujo conjunto a través de la inversión extranjera, constituye parte del orden vigente tanto como la liberalización del comercio de manufacturas entre los países industrializados. Este campo está íntimamente vinculado al de la participación en el comercio de manufacturas por parte de los PED. Aquí no se profundiza en él por cuanto constituye materia de otro trabajo en el seminario.

## V. PERSPECTIVAS

### A. *Crecimiento y proteccionismo*

Las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los países industrializados en las próximas décadas enfrentan un panorama externo menos favorable que en las décadas pasadas debido a tres factores:

1) Las exportaciones de manufacturas de los PED en los rubros de mayor crecimiento en el pasado inmediato, difícilmente pueden crecer a las mismas tasas; por cuanto hoy en día ya alcanzan volúme-

<sup>38</sup> Díaz, Alejandro [7.1].

nes y participaciones apreciables en algunos mercados; 2) La tasa de crecimiento anual promedio de los países industrializados probablemente disminuirá en comparación con la de las dos décadas pasadas; 3) Posiblemente se va a dar una menor liberalización de los mercados de los países industrializados que en las décadas pasadas.

Con respecto a este último punto cabe observarse que si bien subsiste un gran proteccionismo en los países industrializados frente a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, en las décadas pasadas hubo varios movimientos hacia la liberalización que tuvieron efectos significativos sobre las exportaciones de manufacturas de estos países. En síntesis, ellas fueron: 1) La sexta ronda de negociaciones en el GATT<sup>39</sup>, a partir de la cual se produjeron rebajas sustanciales de tarifas entre 1967 y 1972, que si bien favorecieron especialmente el comercio mutuo entre los países industrializados, no dejaron de ser importantes para las exportaciones de los PED; 2) El sorpresivo y fuerte proceso de apertura de la economía japonesa, especialmente frente a las exportaciones de los PED, después de haber sido el país que había aplicado una política más proteccionista. Esta apertura llevó al Japón a constituirse en el segundo mercado para los países en desarrollo en pocos años; 3) La liberación en los EE.UU., Alemania, Holanda y otros países industrializados respecto del ensamblaje en el exterior de sus propios productos; 4) A pesar de todas sus limitaciones, el establecimiento del GSP en la CEE, el Japón y otros países industrializados entre 1971 y 1973; 5) Las preferencias establecidas por la CEE a favor de sus ex colonias en las Convenciones de Yaoundé y Arusha.

En balance el efecto de los dos últimos factores sobre el incremento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los industrializados en las dos últimas décadas, puede ser parcialmente compensado por los efectos probables del GSP en Canadá (1975) y EE.UU. (1976), de un lado, y de la ampliación de las preferencias regionales de la CEE a través de la Convención de Lomé en 1975.

No obstante, los efectos de la liberalización que se obtenga en las rondas Tokio probablemente serán bastante inferiores a las que tuvo la ronda Kennedy. En primer lugar, se estima que las reducciones arancelarias tendrían que ser casi de un 100% para ser comparables a los de la ronda Kennedy<sup>40</sup>. Los mandatos del Congreso de

<sup>39</sup> Conocida como 'ronda Kennedy'.

<sup>40</sup> La comparación debe hacerse según los cocientes:  $\frac{\tau_f - \tau_i}{1 + \tau_i}$

donde  $\tau_f$  = tarifa final;  $\tau_i$  = tarifa inicial.  
Véase Cline [6].

los EE.UU. a su gobierno (Ley de Comercio de 1974)<sup>41</sup> y del Consejo de Ministros de la CEE a sus negociadores, son bien restrictivas en este sentido. La propuesta inicial de los EE.UU. así limitada, es la de proceder a reducciones lineales, en la mayoría de los grupos de un 60% del nivel de la tarifa. La de la CEE propone una cierta armonización con reducciones proporcionalmente mayores cuanto mayor sea la tarifa, y un promedio global equivalente a un 30%. Otras dos propuestas, presentadas por el Japón y Suiza, no son más audaces. Con toda probabilidad resultará un acuerdo de compromiso entre las propuestas de EE.UU. y la CEE, vale decir una rebaja promedio del orden del 40% y una ligera tendencia a la armonización, instrumentadas gradualmente sobre un período de 10 años<sup>42</sup>.

Por lo demás, las rebajas en los aranceles de textiles y confeccionados, a pesar de su gran efecto potencial, no tendrán mayor efecto debido a las rígidas restricciones cuantitativas<sup>43</sup>. Este es un factor de gran importancia, como ya se observó.

Las exportaciones de los países en desarrollo en estos rubros fueron de las más dinámicas en los últimos 25 años. A partir de 1973 se introdujeron restricciones cuantitativas muy fuertes y los convenios se renegociaron en 1977 en términos aun más restrictivos.

En forma general, cabe esperar poco de las rondas de Tokio en cuanto a frenar la tendencia a la proliferación de las barreras no arancelarias en los países industrializados. Resulta natural que la propensión a liberalizar sea mucho menor después de la recesión de 1975 y la lenta iniciación de un nuevo ciclo ascendente, que en los años despejados de 1965 a 1967. Esta actitud se manifiesta en la ronda de Tokio por la insistencia de muchos países industrializados en el 'enfoque sectorial' a la 'liberalización', según el ejemplo del sector textiles. Además, mientras el GATT no se complemente con efectivas instituciones jurídicas supranacionales, o su texto se adopte como ley nacional en todos los países industrializados, por más que se precise y restrinja en la letra la utilización de sus cláusulas de excepción, éstas seguirán siendo aplicadas en forma discriminatoria contra los PED que no posean poder suficiente para adoptar represalias.

Finalmente, aunque los países en desarrollo han venido actuando con mayor consenso y voz más firme en los foros internacionales, su posición en las rondas de Tokio se encuentra erosionada por dos factores. De un lado, muchos de ellos y la UNCTAD defienden con in-

<sup>41</sup> Máxima reducción igual al 60%, excepto si la tarifa vigente es inferior al 5%, en cuyo caso puede eliminarse; e implementados en un período de 10 años.

<sup>42</sup> Las últimas noticias indican que se tomará la propuesta suiza como base para un acuerdo.

<sup>43</sup> Podrían tenerlo sólo para aquellos países que estén lejos de saturar sus cuotas de exportación.

sistencia el mantener los márgenes de preferencia de los SGP. Como de hecho éstos han producido más creación que desviación del comercio, y se han aplicado en forma muy restrictiva, a los países en desarrollo en su conjunto, parece que los favorecería más una reducción generalizada, permanente y no discrecional<sup>44</sup>. La discrecionalidad permite a los países industrializados incluir en sus SGP preferencialmente rubros en que poseen inversión extranjera significativa en los países en desarrollo, a más de que pueden utilizarla políticamente<sup>45</sup>. No obstante, cada país en desarrollo tendrá interés en mantener márgenes en *algunos productos* y los estimativos demuestran que a los países más pobres les conviene en general mantener los márgenes actuales. Si se comienzan a introducir excepciones a las normas de desgravación a petición de los mismos países en desarrollo, se fortalecerá la tendencia ya observada de que se terminen exceptuando de las rebajas productos de interés grande para los PED.

De otro lado, los países firmantes de Lomé presionan a la CEE para que mantenga, como se comprometió, los márgenes de preferencia regional establecidos en la Convención. Si bien ésta presenta en muchos sentidos un progreso en la forma de las relaciones Norte-Sur (en cuanto a su carácter de absoluta no-reciprocidad y el establecimiento de mecanismos novedosos de transferencia, como el Stabex)<sup>46</sup>, por otra parte, presentan un peligroso antecedente para la eventual conformación de bloques comerciales<sup>47</sup>, con acendrado sabor neocolonial, y provoca escisiones en los intereses de los países en desarrollo.

Debe observarse que los países en desarrollo tienen un amplísimo universo por explotar en la exportación de manufacturas a los países industrializados, y por tanto, es posible que, como lo pregonan los apóstoles de la nueva fe en el 'crecimiento jalado por las exportaciones' ('export-led growth'), la adopción de políticas razonables de comercio exterior permita un crecimiento sustancial de su exportación manufacturada a dichos mercados, aún mayor que en décadas pasadas, a pesar de los factores mencionados.

Por lo demás, si los países en desarrollo logran superar las dificultades establecidas por el flujo restrictivo de la tecnología, principalmente en la forma de inversión extranjera, y penetrar en el

<sup>44</sup> Véase Cline et al. [6] e IMF [12.1] y [12.3].

<sup>45</sup> Naturalmente, como las rebajas NMF serán parciales, a los países en desarrollo les conviene insistir *posteriormente* en que profundicen los SGP e incluso en que se les compense por la erosión que hayan sufrido sus márgenes. Lo que no parece ser conveniente, en forma global, es que se busque condicionar las rebajas en tarifas NMF a mantener los márgenes de preferencia actuales.

<sup>46</sup> Fondo de Estabilización de Ingresos de Exportación de Productos Básicos.

<sup>47</sup> Los países del ASEAN han venido presionando al Japón para que establezca preferencias regionales.

transporte y la comercialización internacional, hoy dominada por las transnacionales, tendrían en sus propios mercados la mayor posibilidad de crecimiento de sus exportaciones de manufacturas a través del mayor desarrollo de su comercio mutuo. Esta vía se facilitaría si el GATT recogiera las propuestas en el sentido de que se permita a los PED concederse preferencias entre sí, sin la inmediata extensión de ellas a los países industrializados mediante la cláusula NMF. Como una opción complementaria, la intensificación de las relaciones comerciales con los países socialistas presentan perspectivas de interés a este respecto<sup>48</sup>. De otra parte, parece prioritario acometer estudios detallados sobre las posibilidades y problemas para desarrollar el comercio entre PED situados en diferentes áreas geográficas y con los países socialistas.

No obstante lo anterior, es poco probable que se dé en el futuro una mayor liberación de los mercados de tecnología y los países industrializados no dejan de promover la inversión extranjera como canal preferencial de transferencia. En esas circunstancias, resulta crucial que los países en desarrollo entren en el proceso de generación de tecnología y aprovechen los flujos potencialmente más libres procedentes de los países socialistas<sup>49</sup>, entre otras cosas para incrementar su poder de negociación frente a la inversión extranjera y para lograr aplicar una política selectiva y adaptiva de transferencia tecnológica.

### B. *Términos de intercambio y estabilidad*

Los problemas observados a este respecto tenderán a agravarse en cuanto a las manufacturas en que hoy se concentran las exportaciones de los países en desarrollo. De nuevo, solamente una mayor diversificación de sus exportaciones manufacturadas y de sus mercados de destino, permitirían superar las perspectivas negativas. No obstante, la forma restrictiva como se transfiere la tecnología y la creciente internalización del comercio internacional en las empresas transnacionales, dificulta de nuevo esta opción. ¿Al lograr algunos países en desarrollo avanzar hacia la exportación de manufacturas con tecnología algo más compleja, no se presentará a breve término una gran concurrencia en la oferta, fuente de la inestabilidad, los bajos márgenes de ganancia y el deterioro de los términos de intercambio? ¿No se apropiarán en todo caso las empresas transnacionales de buena parte de los beneficios de la creación de este comercio? Estas consideraciones refuerzan las recomendaciones previas. Y su-

<sup>48</sup> Véase PERRY [17.1].

<sup>49</sup> *Ibid.*

gieren, además, la conveniencia de que las entidades internacionales efectúen ejercicios de proyección de los mercados de manufacturas que interesan a los PED, con el objeto de intentar evitar que se presenten excesos de oferta en algunos de ellos en el futuro.

## B I B L I O G R A F I A

1. BALASSA, B., 'Tariff Protection in Industrial Countries: an Evaluation', *Journal of Political Economy*, Dec. 1965.
2. BALDWIN Y MURRAY; 'MFN tariff reductions and developing countries trade benefits under the GSP', *Economic Journal*, March 1977.
3. BROOKINGS INSTITUTION, editors; Informes Tripartitos de Expertos de la CEE, Japón y Norteamérica, bajo los títulos:
  - 3.1 *Reshaping The International Monetary Order*, 1972.
  - 3.2 *Reassessing North-South Economic Relations*, 1972.
  - 3.3 *World Trade and Domestic Adjustment*, 1973
  - 3.4 *Toward the Integration of World Agriculture*, 1973
  - 3.5 *Trade in Primary Commodities: Conflict or Cooperation ?*, 1974
  - 3.6 *Cooperative Approaches to World Energy Problems*, 1974
  - 3.7 *The World Economy in Transition*, 1975
  - 3.8 *Economic Prospect and Policies in Industrial Countries*, 1977
4. CEE, Lomé Dolsier, 1975.
5. CEPAL
  - 5.1 *La Coyuntura Internacional y el Sector Externo*, Santiago, 1975.
  - 5.2 *Temas del Nuevo Orden Económico Internacional*, Santiago, 1976.
6. CLINE, W., et al.: *Multilateral Effects of Tariff Negotiations in the Tokio Round*, mimeo, 1977.
7. DÍAZ-ALEJANDRO, CARLOS:
  - 7.1 'North-South Relations: The Economic Component', *World Politics and International Economics*; Bergsten, F. y Krause, L., ed. Brookings Institution, 1975.
  - 7.2 *Un-shackled or Unhinged? on Delinking North and South*; mimeo, 1976.
  - 7.3 *Foreign Trade Regimes and Economic Development Colombia*, NBER, 1976.
8. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Boletín, Número dedicado al Comercio, 11 de julio de 1977.
9. FINGER, J. M.:
  - 9.1 'Effects of the Kennedy Round Concessions on the Exports of Developing Countries'.
  - 9.2 'Tariff Provisions for Offshore Assembly and the Exports of Developing Countries', *Economic Journal*, June 1975.
  - 9.3 'Effective protection by transportation costs and tariffs', Q.J.E., Feb. 1976.
10. GATT, *International Trade 1977/1976*, Ginebra, 1978.
11. HELLEINER, G. K.:
  - 11.1 'Structural Aspects of third World Trade', iss 25th Anniversary Conference, 1977.
  - 11.2 'Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms', *Economic Journal*, 83, March 1973.
  - 11.3 *A World Divided*, Introduction, Cambridge University Press, 1976.
  - 11.4 'International Enterprises and the New Political Economy of

- us Trade Policy, *Oxford Economic Papers*, 29, March 1977.
- 11.5 'Intrafirm Trade and the Developing Countries: Patterns, Trends, and Data Problems' Seminar on Intrafirm Transactions, UNCTAD y I SD, Sussex, Nov. 1977.
12. IBRF (Banco Mundial):
- 12.1 'Prospects for developing Countries, 1977.
- 12.2 'Tendencias del Comercio y de los Precios de los Productos Básicos, 1977.
- 12.3 'Trade Liberalization and Export Promotion, June 1977.
13. INTERNATIONAL TRADE CENTER, UNCTAD-GATT:
- 13.1 'Statistical Analysis of Dynamic non-food import products exported from developing countries to 18 industrialized countries, 1970-1974, Ginebra Sept. 1976.
- 13.2 'Structural and Cyclical Changes in International Trade, and their impact on the export performance and prospects of developing countries, Ginebra, Enero 1978.
14. IQBAL, Z.: 'Trade Effects of the Generalized system of Preferences', IMF, abril 1975.
15. KEESING, D.:
- 15.1 'Industrial Countries Manufactured Imports from Developing Countries, mimeo, May 1976.
- 15.2 'Manufactured Exports from Developing Countries, Recent Trends and Prospects; sid Conference, Amsterdam, 1976,
- 15.3 'Recent Trends in Manufactured and Total Exports from Developing Countries' mimeo June 1977.
16. LEWIS, A., 'La evolución del Orden Económico Internacional', Conferencias Janeway, Princeton University, Marzo 1977.
17. PERRY, G.:
- 17.1 'Relaciones Económicas de Colombia con Países Socialistas, 'Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, agosto 1977.
- 17.2 'El nuevo Orden Comercial Internacional', *Coyuntura Económica*, FEDESARROLLO, diciembre 1977.
18. SHONFIELD, A. et al., 'International Economic Relations of the Western World', Oxford University Press, 1976.
19. SINGH, SH., 'The International Dialogue on Commodities', *Resources Policy*, June 1976.
20. STEWART, F., 'The Direction of International Trade: gains and losses for the third world', HELLEINER, ed., *A World Divided*.
21. STREETEN, P., 'Changing Ideas on Economic Development', *Fifth-World Congress of Economists*, IEA, Japan, September 1977.
22. TINBERGEN, J. et al., 'The Rio Report: Reshaping the International Order, Dutton and Co. 1976.
23. UNCTAD, 'Evolución y Tendencias recientes del Comercio de Manufacturas y Semimanufacturas, TD/B/C.2/75, mayo 1977.
24. WALTER, I., 'Non tariff Barriers and the Export performance of Developing Economies'.
25. WOLTER, F., 'Adjusting to Import from Developing Countries: The Evidence from a Human CAPITAL-Rich Resource Poor Country', *Symposium KIEL*, Dec. 1976.
26. VALTSOS, G.:
- 26.1 'Transferencia de Recursos y Preservación de Rentas Monopolísticas', *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. III, Nº 2.
- 26.2 'Power, Knowledge and Developing countries', en Helleiner, *A World Divided*.
27. VERNON, R., 'Sovereignty at bay'.